

LA ECONOMÍA POLÍTICA DESDE EL ESTADO DEPREDADOR FRANQUISTA AL ESTADO CONTRACTUAL ESPAÑOL *

Gonzalo Caballero

*Universidade de Vigo
Departamento de Fundamentos da Análise Económica,
Historia e Institucións Económicas*

Este artículo constituye un análisis de la evolución del Estado desde el franquismo a la democracia en España utilizando el enfoque teórico de la Nueva Economía Institucional y, en particular, la teoría del Estado de Douglass North. De este modo, se estudia como el Estado español transitó desde un modelo depredador a uno contractual, y se desgranar algunas claves importantes sobre la economía política del desarrollo español en la segunda mitad del siglo XX.

Palabras clave: Economía política, instituciones, Estado depredador, franquismo, Estado contractual.

This article analyses the evolution of the State from Francoism toward the democracy in Spain. We adopt the theoretical approach of the New Institutional Economics and, in particular, Douglass North's theory of the State. In this way, we study how the Spanish State changed from a predatory model toward a contractual model, and we expound some important keys about the political economy of the Spanish development in the second half of the Twentieth Century.

Key words: Political Economy, Institutions, Predatory State, Francoism, Contractual State.

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la obra de Douglass North (1981, 1985, 1989, 1990a, 1991, 1994, 2000) aparece de forma recurrente el análisis de España durante los siglos XV, XVI y XVII como ejemplo representativo sobre cómo un mal diseño del marco institucional impide el éxito político-económico¹. De este modo, la evolución institucional española -que heredó del reino de Castilla la relación de poder de la Corona sobre las Cortes- implicó el fracaso

económico del país durante varios siglos, constituyendo el "carácter depredador" -en sentido *northiano*- del Estado español una importante variable explicativa (situación bien distinta a la de la exitosa vía británica presentada en North y Weingast, [1989]). El triunfo de la Corona en España supuso el triunfo de los valores, creencias y concepciones medievales, y perpetuó el sistema de estatus medieval (North, 2000). De este modo, la senda de la economía española avanzó sobre un marco institucional básico caracterizado por un Estado

depredador y por unas creencias y valores tradicionales que llevaron un considerable retraso respecto a las tendencias más avanzadas de racionalismo, ilustración o avance tecnológico que fue viviendo Europa.

Pero frente a este fracaso secular de la evolución histórica española, la senda de la economía española cambió de rumbo en la segunda mitad del siglo XX. De hecho, la evolución de la economía española a lo largo del período 1950-2000 es la historia de un éxito².

La pieza clave para entender este "milagro económico español" es el papel que las instituciones desempeñan a lo largo del tiempo. El estudio de los fundamentos institucionales de la economía española permite entender cómo España consiguió romper con los tradicionales círculos viciosos que experimentaba y redirigir su senda evolutiva hacia un escenario de cooperación que permite ganancias de eficiencia al reducir los costes de transacción y desarrollar círculos virtuosos en política y en economía. La realidad es que España redefinió su marco institucional básico, tanto formal como informal, y en este cambio institucional una cuestión de atención preferente lo constituye la histórica transformación del modelo de Estado español.

En este artículo se analizan los fundamentos institucionales del desarrollo económico español a lo largo del período 1939-1978, indagando sobre las relaciones existentes entre cambio institucional y desarrollo económico desde el enfoque teórico de la Nueva Economía Institucional³. Desde este enfoque, el Estado se configura como elemento clave dentro del marco institucional, y su análisis exige tomar en consideración las restricciones competitivas, los costes de transacción, la existencia de poder de coerción, el paso del tiempo y los sistemas de creencias⁴ (North, [1981], Nye [1997], Furubotn y Fichter [1998], North [2000], Caballero y Arias [2003]).

En el período 1939-1978, España avanza a través de una senda de cambios institucionales en la cual la reforma económica de mercado precede a la reforma política de democratización. La disposición histórica de los acontecimientos permitió que al final de este período España abandonase su secular modelo de Estado depredador para constituir un Estado contractual, transición que exige de la consideración de dos factores indispensables. Por un lado, un fuerte impulso propiciado por los horizontes de europeización de una sociedad civil española que recobra creciente protagonismo frente al poder estatal. Por otro, una tendencia a la cooperación derivada de la memoria histórica y del aprendizaje colectivo provocado por la guerra civil que enfrentó a las "dos Españas" desde 1936 a 1939, guerra que se convierte en punto de referencia de la transición española de la misma manera que la guerra civil inglesa del siglo XVII lo fue en ese país para determinar los equilibrios necesarios para establecer un modelo de Estado contractual (véase North y Weingast [1989]).

El marco institucional de la economía española en la década de los cuarenta se caracterizaba por un régimen político dictatorial personalizado en la figura del General Franco. En aquel primer franquismo el régimen obstruía cualquier atisbo de libertad política y económica, y dominaba la sociedad civil (Pérez Díaz, 1993), mientras la situación económica se caracterizaba por un círculo vicioso inflacionista, el intervencionismo dirigista y por la autarquía, actuando en una economía subdesarrollada que ni tan siquiera había experimentado un proceso industrializador que otros vecinos europeos habían realizado ya en el siglo XIX. La situación institucional, que no incorporaba ni economía de mercado ni democracia, estaba caracterizada por la existencia de un Estado depredador en sentido *northiano*. Este escenario implicaba, entre otros aspectos que veremos, que el Estado estaba al

servicio de intereses particulares y no incluyentes, y que no existía una división de poderes que garantizase los derechos de propiedad y la credibilidad del compromiso gubernamental. En definitiva, un marco institucional nada propicio para el desarrollo económico.

En una destacada aportación de Yoram Barzel (1993) que el propio North (2000) destaca, se señalaba que en la relación de intercambio entre un soberano que maximiza la riqueza y sus súbditos, con el tiempo podía surgir el crecimiento económico y la autoridad de la ley⁵. Esto supone que si bien la situación de partida es la de un soberano absoluto que puede confiscarlo todo, con el tiempo ese depredador puede ver que sale beneficiado si interacciona con sus súbditos. Este fue el caso del Estado depredador franquista, que tras una etapa de adaptación a lo largo de la década de los cincuenta, afrontó el cambio institucional de creación de una economía de mercado y de modernización económica con la fecha clave de 1959. Este cambio se basa en un proceso de aprendizaje social que afecta a los sistemas de creencias españoles. En lo que el propio North (2000) caracteriza como un enunciado ambicioso, señala que, cuando en una sociedad se percibe que el sistema de creencias es inconsistente con los resultados que predice, se dan las condiciones para cambiar de manera abrupta la trayectoria de una sociedad. Esto es lo que va a ocurrir en una nueva sociedad española, que paulatinamente descubre lo errado e irracional del recetario político y económico del franquismo, y demanda un nuevo marco institucional más eficiente política y económicamente.

Con la muerte del general Franco en 1975 se abre un período de transición (1975-1978) caracterizado por las transacciones políticas y económicas. Los acuerdos económicos de los Pactos de Moncloa en 1977 van a crear el escenario económico necesario para que todos los sectores políticos consensuen la Constitución demo-

crática de 1978. De este modo, se establece en un país con una escasa tradición democrática un nuevo marco institucional, basado en el consenso y la cooperación y radicalmente distinto al anterior, edificándose un régimen democrático y una economía mixta.

De este esfuerzo de comunicación entre, por una parte, la Nueva Economía Institucional y la teoría *northiana* del Estado y, por otra, la evolución de una economía como la española -la cual ha pasado en un breve espacio de tiempo del subdesarrollo y la dictadura a un nuevo y consolidado escenario de prosperidad y libertad- cabe esperar un triple proceso de enriquecimiento.

En primer lugar, los amplios progresos sobre la relación entre economía e instituciones que incorpora la Nueva Economía Institucional, permiten realizar una mejor comprensión de la evolución de la economía española. Se trata de cubrir el déficit de análisis institucional que existe en la academia sobre la experiencia española (tal como señalaban ya Serrano y Costas [1990]).

En segundo lugar, el análisis propuesto puede enriquecer el estado actual de la economía del desarrollo al esclarecer claves de un proceso rápido, exitoso e intenso pero no traumático como el español, que tantas veces ha sido propuesto como modelo para otras economías (desde latinoamericanas hasta de Europa del Este). Habrá que intentar extraer las posibles lecciones del caso español para otros países.

En tercer lugar, el propio estado de conocimientos de la Nueva Economía Institucional sobre las relaciones entre el Estado, las instituciones, los costes de transacción y la economía, y sobre los procesos de cambio institucional, puede avanzar a la luz de los descubrimientos que aporte el análisis de la experiencia española⁶.

2. EL GENUINO ESTADO DEPREDADOR, 1939-1949

El nuevo régimen autoritario, que en 1939 elimina la democracia y el parlamentarismo de la República, establecía una jefatura vitalicia reservada para el general Francisco Franco y propugnaba una identificación entre nación y Estado que ahogaba a la sociedad civil. En un escenario con una distribución muy desigual del poder de coerción tras la guerra, el nuevo marco institucional se basa en un Estado depredador en el sentido *northiano*, lo cual implica una relación de agencia en la que el Estado está al servicio de un principal que sólo incorpora a ciertos sectores sociales caracterizados por su antirepublicanismo. De hecho, tras la guerra, y tal como señala Pérez Díaz (1993), las élites franquistas intentaron y consiguieron configurar un Estado que fuese una versión actualizada de los parlamentos medievales y de la España imperial del siglo XVI (incluyendo concesiones y privilegios a la Iglesia católica), con los rasgos de las potencias coloniales del siglo XIX y de los regímenes fascistas del XX. De este modo, el Estado depredador *northiano* toma en el franquismo la forma de una autocracia, en la cual el régimen dictatorial decide el tamaño del Estado y puede apropiarse del residuo fiscal – entendido como la diferencia entre el output total y el coste del gobierno estatal (Przeworski y Limongi, 1993).

En concreto, el franquismo adoptó una fórmula política que concentraba todo el poder en el general: el Caudillo no estaba limitado mas que por su propia voluntad⁷. Sin embargo, el fracaso de la política económica del régimen se hizo especialmente evidente a lo largo de la década de los cuarenta, cuando ese Estado depredador actúa conforme a su génesis y naturaleza buscando una fórmula estatal opuesta al Estado liberal, despojándose posterior y paulatinamente de sus elementos característicos.

La propia naturaleza del régimen estaba basada en el poder monopolístico de coacción al no conseguir *de facto* la legitimidad con el marco institucional que establecía, el cual era visto como una imposición injusta e ilegítima por los sectores republicanos. Franco era el poder constituyente en una situación sin posibilidades de veto y el régimen tenía la capacidad de imponer intercambios no voluntarios que acabarían convirtiéndose en expropiaciones y suponían una atenuación de los derechos de propiedad.

En este primer franquismo, lo característico de la intervención pública es que se centra en la regulación a través de multiplicidad de reglamentos y controles directos sobre las actuaciones de los agentes económicos en el interior, estableciendo precios, cantidades y destinatarios. Los mercados se ven limitados en su función de mecanismo asignador, y el marco institucional se aleja del adecuado para el desarrollo capitalista. El establecimiento de empresas, la producción agrícola e industrial, la comercialización interior y exterior, el mercado laboral, los mercados financieros y cambiarios se van a caracterizar por el dirigismo discrecional y extra-presupuestario del Estado depredador⁸. Este dirigismo interventor se deriva de la desconfianza franquista en la libertad económica y supone una expropiación de derechos económicos que afecta a toda la sociedad reduciendo el valor de los bienes⁹ (González, 1989). El sistema autoritario impidió a los propietarios protegerse del asalto político (*holdup*) que supuso esa expropiación, recordándonos la situación británica anterior a la Revolución Gloriosa, conforme a los postulados de North y Weingast (1989).

Pero además el poder absoluto y discrecional del Estado impide a los agentes económicos creer en la estabilidad del marco institucional. No hay mecanismos institucionales que permitan al Estado establecer compromisos creíbles sobre las

reglas de funcionamiento de la economía: nada garantiza que el régimen no cambie las reglas en el futuro próximo y realice confiscaciones arbitrarias, por lo que se reduce el valor económico del futuro y con ello cae todo tipo de inversión y el crecimiento¹⁰ (North, 1993). De nuevo, el depredador supone una "larga noche" para la economía española al establecer una fórmula institucional que nada la aproxima a la frontera técnica de producción (piénsese que el máximo productivo anterior a la guerra, que se produjo en 1930, no es recuperado hasta 1952). Hasta 1950 en la economía española conviven depredador y depresión¹¹.

El intervencionismo franquista era incapaz de afrontar una política de gasto público que estimulase el crecimiento debido a la insuficiencia económica de un Estado que no disponía de mecanismos recaudatorios modernos y que debido al alto fraude no llegaba a recaudar un tercio de lo que debía (García Delgado y Jiménez, 1999). En este escenario el sector público no ingresaba ni tan siquiera lo suficiente como para cubrir sus exiguos gastos, incurriendo en una situación de déficit público que el Estado solucionaba a través de una monetización de perversos efectos inflacionistas.

Pero además junto a ese intervencionismo que mermó las posibilidades de la economía española y propició el desarrollo de un mercado negro al margen del entramado institucional establecido por el Estado¹², el depredador asumió una pretensión de autoabastecimiento nacional que suponía la sustitución de importaciones –autarquía–, apostando por un proteccionismo¹³ que se edificaba sobre la convicción en la capacidad del "papel director" del Estado para dirigir la economía al margen de los agentes económicos (el *tradicional paternalismo* del Estado español). Se impulsaba así una industrialización forzada que negaba el sistema de precios como catalizador del interés de los ciuda-

danos e imponía comportamientos a los agentes económicos en vez de establecer el conjunto de reglas que incentivasen conductas económicas favorecedoras del crecimiento.

De este modo, este marco institucional, que no respeta los derechos de propiedad privada y conlleva altos costes de transacción, explica el fracaso económico de la década de los cuarenta. La pregunta que debemos formularnos es por qué sobrevivieron este Estado depredador y estas instituciones que constituían un factor limitativo del crecimiento. Tres factores resultan relevantes.

En primer lugar, el propio Estado depredador –el cual estaba al servicio del vencedor de la guerra– buscaba autoperpetuarse en el poder, y en una sociedad que acababa de sufrir una guerra civil no existían rivales que desafiasen seriamente a este Estado establecido, a pesar de que es tras la segunda guerra mundial cuando se produce una mayor sensación de fragilidad sobre la supervivencia del régimen.

En segundo lugar, existía una demanda de ese marco institucional franquista, a pesar de que suponga un límite al desarrollo y lleve a la economía a una depresión. (a) Así, sectores de la población española demandan ese régimen político como bien de consumo a pesar de su coste económico, debido a sus preferencias ideológicas. (b) Pero además, existen otros sectores que ven garantizados en ese marco institucional sus ingresos económicos: a pesar de que se haya reducido el tamaño de la tarta, ellos son capaces de apropiarse de un trozo mayor¹⁴. La situación de favoritismo y de falta de competencia consigue generar adeptos a la ineficiencia del sistema, como en el caso de posiciones monopolistas de empresas y grupos patronales ya asentados o el de sectores próximos al poder: son los intereses depredadores, no inclusivos¹⁵. (c) Asimismo, hay ciudadanos aversos al riesgo dispuestos a asumir ese

marco institucional con tal de evitar la posibilidad bélica.

En tercer lugar, hay que señalar el error ideológico sobre el funcionamiento de la economía que tenía el régimen. Ese error ideológico no permitía cuantificar los costes que la política del depredador suponía para el crecimiento¹⁶. El depredador genuino creía que intervencionismo y autarquía eran los cauces para el desarrollo, mostrando un notable desconocimiento sobre los efectos de la política económica¹⁷.

La España de los cuarenta se corresponde con una situación próxima al equilibrio y estabilidad institucional, que sólo se puede entender en una sociedad aterrada por la potencial y real violencia del régimen y por los recuerdos de la confrontación civil. El régimen se ocupa de sostener aquel marco institucional tan ineficiente a través de la expansión de un *shared mental model* (según la noción de Denzau y North [1994]) propicio a sus intereses y del uso indiscriminado de la función política de represión. Pero además de que el entramado político-judicial-burocrático resultaba totalmente inadecuado para el *first order economizing* (Williamson, 2000), sus efectos se hacían sentir en los fundamentos institucionales informales de la economía como un terrible lastre. En este sentido, la España de los cuarenta sobrevive, por ejemplo, en unos niveles de capital social prácticamente nulos¹⁸.

3. UN DEPREDADOR EN ADAPTACIÓN, 1950-1958

En la década de los cincuenta coinciden en el caso español ciertos cambios institucionales tímidos con la salida de la depresión y las primeras muestras de crecimiento tras la guerra civil. Nuevas circunstancias del entorno interior y exterior obligan al depredador a adaptarse modificando el marco institucional. Esta década se corresponde con una fase de adaptación y cambio de política económica del régimen,

la cual se aleja poco a poco del modelo proteccionista e intervencionista de la década pasada, y lo acabará abandonando definitivamente en 1959. De este modo, estos años se corresponden con un "deceenio bisagra" entre la situación de los cuarenta caracterizada por el depredador genuino y por la depresión económica y el nuevo escenario de los sesenta en el que las condiciones del entorno llevan al depredador a propiciar una fase de modernización y clara expansión económica.

La primera pregunta que debemos plantearnos es por qué el depredador inicia el cambio institucional. La respuesta a esta pregunta pasa por el análisis de los tres elementos distintos del proceso de maximización que explican la conducta del Estado franquista.

1) El conjunto de posibilidades de elección del *policy-maker*. Este conjunto va a resultar modificado debido a los cambios en las restricciones externas e internas. Entre las primeras conviene resaltar cómo el nuevo escenario internacional de guerra fría genera un alto valor añadido de la posición política española y va a suponer el fin del aislamiento para España: en este sentido, se abre un conjunto de posibilidades político económicas de vinculación con el entorno que no estaban previamente a disposición del depredador¹⁹. Pero los cambios afectan también a las cuestiones internas, pues con el paso del tiempo la penuria económica de la población suponía un riesgo para la supervivencia del depredador. De hecho, en estos años surgen los primeros movimientos huelguísticos y de protesta de una sociedad civil que empieza a desprenderse del peso del terror que le impidió actuar tras la guerra. La restricción interior limita al Estado al establecer el grado de depredación que la sociedad va a admitir: si ese grado supera un determinado umbral de depredación, la sociedad estará dispuesta a enfrentarse al Estado y a apoyar a algún rival político del Estado.

2) Los objetivos perseguidos. El depredador sostiene su intención de autoperpetuarse en el poder para servir los intereses de los sectores tradicionalistas de la sociedad española²⁰. Para ello se ve obligado a conseguir una serie de objetivos intermedios, entre los cuales el crecimiento económico y el bienestar de la población va a ir ocupando un lugar cada vez más relevante. El problema va a residir en que, para la consecución de ese crecimiento, el Estado debe aplicar políticas que contradicen su ideario genuino y sus postulados originarios. Esta situación genera un *trade-off* entre objetivos (crecimiento *versus* ideario) al que el Estado irá dando respuesta en cada momento. Debido al continuo fortalecimiento con el paso del tiempo de la sociedad civil, el objetivo del bienestar general y del crecimiento irá ocupando un lugar cada vez más importante en la agenda político-económica del régimen.

3) La propia naturaleza del Estado como decisor: creencias e ideología. El Estado franquista modificó su naturaleza de decisor a lo largo del tiempo, pasando de un modelo mental irracional a otro con dosis de racionalidad y realismo mucho mayores. La ideología del régimen se va a adaptar aprendiendo con la experiencia, y en estos años cincuenta se producen ciertos cambios importantes. En esta dirección cabe señalar la importancia del cambio en el pensamiento económico dominante en España (Requeijo, 1990), el papel de las primeras generaciones de economistas salidas de la universidad española o las recomendaciones exteriores de entidades como el FMI y la OECE. Todos estos factores van extendiendo un mensaje de liberalización de los mercados y recuperación de los equilibrios básicos que poco a poco, y en un proceso de resistencia y conflicto, va introduciéndose en el aparato estatal²¹.

Debido a estos tres grandes procesos de cambio, el resultado es la modificación del marco institucional de la economía española, de lo cual la década de los

cincuenta supone un período de inicio en el que todavía prevalece la autarquía y el intervencionismo económico, pero existen ya conflictos y tensiones por los cambios institucionales. Tras el bienio de transición 1949-1950 en el cual España realiza sus primeros contactos con Estados Unidos (González, 1989), el cambio de ministros de 1951 abre un período en el cual se aplican políticas que atenúan la rigidez de la autarquía e intervencionismo económico anterior: el marco institucional sigue sin ocupar un papel dinamizador del crecimiento económico pero deja de impedir poco a poco el desarrollo de las posibilidades de la economía española²². Además, los acuerdos con EEUU permiten la entrada de divisas y con ello se favorece la importación de bienes de equipo imprescindibles para aumentar la producción. De este modo, se recupera la inversión privada y el crecimiento, el cual sostuvo una tasa anual acumulativa en torno al 4% para el período 1949-59²³.

Los dos últimos años del período constituyen el bienio de pre-estabilización (1957-1958). En 1957 la economía española vivía en una situación de inflación galopante, fruto del excesivo crecimiento de la demanda y de las subidas salariales. Este crecimiento de los precios iba acompañado de un déficit en la balanza de pagos que conllevaba la reducción de las reservas exteriores acumuladas –digamos que el aumento de importaciones conllevaba el “estrangulamiento del sector exterior”. El nuevo gobierno de 1957 entendió que el crecimiento de los precios era el problema fundamental, por lo que aplicó una política monetaria de contracción de la creación total de crédito y llevó a cabo una tímida reforma tributaria que, al aumentar la recaudación, permitió reducir parte de las necesidades de medios financieros del sector público. La situación reflejaba que se diagnosticaba bien el problema pero, a pesar de estas soluciones parciales, se carecía de una propuesta política completa de solución²⁴.

Gracias a las reservas acumuladas en otros tiempos, España dispuso de activos con los cuales financiar el aprovisionamiento de mercancías desde 1953 a 1958. Pero esas reservas se fueron agotando²⁵.

En este escenario de adaptación del Estado depredador, las tensiones entre los partidarios de la “vieja política de inflación e industrialización” y los partidarios de la “nueva política de estabilización y liberalización” eran evidentes²⁶. Impulsado por la corriente internacional de convertibilidad –que obligaba a la peseta a estabilizar los precios si quería declarar su convertibilidad– y ante la crisis permanente y creciente de la balanza de pagos que en julio de 1959 colocaba a la economía española en una “virtual suspensión de pagos”, el régimen –en su esfuerzo por adaptarse *darwinianamente* a las circunstancias y sobrevivir– optó por un nuevo orden económico de estabilización y liberalización. El Estado asumió la necesidad del cambio institucional ante la inviabilidad del tradicional proyecto político económico español, especialmente en el nuevo contexto económico internacional. No había alternativa de política económica si se quería salvar a una economía española “al borde del abismo”. El reto se afronta a través del Plan de Estabilización y Liberalización de 1959.

4. CONSTRUYENDO MERCADOS: EL CAMBIO INSTITUCIONAL HACIA LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA, 1959-1975.

En el proceso de adaptación del Estado depredador franquista, 1959 es el año de inflexión de la política económica del régimen. Frente al entorno de un primer franquismo caracterizado por una vieja política que recogía las tres tradiciones de la economía española –inflación, protección e intervención–, el régimen apuesta en ese año de forma decisiva por una nueva política de estabilidad, liberalización y mercado (Varela, 1989).

La práctica suspensión de pagos de la economía española en 1959 forzó el cambio institucional hacia la economía de mercado con la aprobación del Plan de Estabilización en julio de ese año²⁷, verificando la “primera ley de la política económica española” según la cual sólo en una situación deficitaria exterior grave los *policy-makers* afrontan un proceso de reforma importante (Fuentes, 1984). Esta reforma se edifica sobre las ideas de liberalización económica interior y exterior y apertura, establecimiento de una economía mixta basada en la flexibilidad y disciplina de mercado (eliminando la actuación discrecional del gobierno), en la disciplina financiera (política monetaria y presupuestaria de signo estabilizador), y en un tipo de cambio único y realista.

De este modo, el Estado redefine el marco institucional de la economía, así como su propio papel interventor en la misma. La tradición intervencionista del Estado español había consistido en un control exhaustivo de las operaciones comerciales o financieras en el exterior y en la multiplicidad de controles directos sobre las actuaciones de los agentes económicos en el interior. Este intervencionismo se había caracterizado por su extensión e intensidad, su ineficacia para el crecimiento económico, las barreras de entrada y las restricciones a la competencia, el corporativismo y la falta de control social (Serrano y Costas, 1990). En definitiva, un extremo intervencionismo del sector público sobre el privado que atenuando derechos de propiedad y elevando costes de transacción no había delimitado adecuadamente el papel de lo público y de lo privado.

En 1959 el papel interventor del Estado experimenta una notable transformación y mejora en las funciones de asignación y estabilización, quedando pendiente la función distributiva. La reforma de 1959 supone que el Estado acepta el protagonismo del mercado como mecanismo asignador, delimitando más claramente lo

público de lo privado y renunciando a buena parte de su tradición de intervención discrecional. Esta apuesta por el mercado –a la que obliga la inviabilidad de la política económica anterior– se realiza tanto en el plano interior como en el exterior, de forma que se rompe tanto con el intervencionismo como con el proteccionismo vigente en la política económica autárquica. De este modo, el plan y las reformas de 1959 cuestionan el orden económico establecido al definir un nuevo marco institucional que incorpora un modelo de economía de mercado semejante a los del entorno europeo: la intervención administrativa concede a la iniciativa privada la responsabilidad de asumir decisiones económicas en función del sistema de costes y precios como indicador esencial (Martí, 1989). El nuevo marco institucional formal acoge así un régimen de mayor libertad económica para llevar a cabo transferencias de bienes hacia las manos de quienes más los valoran, transferencias que antes sólo tenían cabida en la economía informal, reduciéndose considerablemente con las nuevas reglas los costes de transacción de la economía y, con ello, mejorando la eficiencia del sistema económico.

No obstante, en la función de asignación quedan todavía muchas mejoras por introducir. De hecho, además de que el proceso de liberalización de 1959 es parcial, el propio carácter depredador del marco político autoritario será receptivo a limitaciones del mercado a lo largo de los sesenta, tal como veremos. Asimismo, todavía el sector público no está en condiciones de apoyar al mecanismo de mercado en su función asignadora en aquellos casos en los que el mercado es deficiente como mecanismo asignador (bienes públicos...): el raquitismo fiscal dificulta las actividades presupuestarias. Pero aún constatando estas deficiencias, el salto de 1959 resulta cualitativo.

Además, la reforma institucional concede una gran importancia a la estabiliza-

ción en los mercados. En una economía española que vivía en una situación de círculos viciosos -configurados en torno al déficit público, monetización de la deuda, procesos inflacionistas, déficit en la balanza de pagos y agotamiento de reservas-, el éxito de la política económica española era inviable si en la nueva economía de mercado no se apostaba decididamente por la disciplina y estabilización macroeconómica.

De este modo, el Estado asume un programa de liberalización y estabilización que responde a las necesidades de cambio en la asignación y en la estabilidad del sistema económico español para lograr el desarrollo. El Plan de Estabilización de 1959 busca el equilibrio interno y el externo, poniendo especial énfasis en la disciplina monetaria y financiera del Estado para lograr la estabilidad de precios, así como el equilibrio de la balanza de pagos²⁸.

La aplicación del Plan en julio de 1959 como un programa indivisible provoca un choque traumático en la economía. Tras un breve efecto depresivo inicial, los objetivos buscados de estabilidad de precios, tipo de cambio contenido, balanza de pagos saneada, reducción de importaciones, y aumento del turismo e inversión extranjera se hicieron realidad. El Plan estableció las bases para una etapa de fortísima expansión que permitió que la economía española registrase las tasas de crecimiento más elevadas entre todas las del mundo occidental, excepto Japón²⁹. En este proceso se modifica la función de producción de la economía española y se transforman los hábitos de consumo y comportamiento económico de la sociedad española (García Delgado y Jiménez, 1999).

El Plan dio una nueva dirección a la política económica, acercando la economía española a la de los países del mundo occidental al modificar sus fundamentos institucionales y liberalizarla de intervenciones heredadas del pasado: se reconoció

que las posibilidades de desarrollo del país dentro de los esquemas autárquicos eran nulas.

En 1959 esta liberalización económica (interna y externa) y la estabilización supusieron un cambio trascendental en la economía española, representando el avance por excelencia en la modernización económica del país. Los principios del Plan impregnaron desde entonces la elaboración de la política económica española, pero con distintos grados de intensidad en función del momento. De hecho, el proyecto trascendental de reforma que suponía el plan de 1959 no se cumplió en su totalidad a pesar de que durante 1960-74 muchos economistas siguieron insistiendo en la necesidad de continuar el proceso de reformas en la dirección del Plan (Requeijo, 1989).

Una cuestión a plantear típicamente *northiana* es la credibilidad del compromiso liberalizador y reformista de 1959, es decir, el porqué los agentes creyeron en un nuevo marco institucional cuya duración no dependía sino de la decisión política de un Estado depredador en cuyas manos recaía todo el poder concentrado. La respuesta se puede encontrar en que el régimen necesitaba un comportamiento responsable para dotarse de un "capital reputacional" (según la noción de North y Weigast [1989] o Dixit [1996]) que le permitiese sobrevivir.

A medida que la economía fue superando sus problemas internos y mejorando sus cuentas exteriores, las presiones de los partidarios y beneficiarios de la vieja política autárquica se multiplican, reclamando el regreso a un intervencionismo del Estado tradicionalmente favorecedor del poder económico. Estas presiones se plasman ya en el plano exterior con el establecimiento del arancel de 1960 (que sostiene espacios discriminados de protección), pero será entre 1964 y 1975 con la aplicación de los Planes de Desarrollo cuando lograrán el marco institucional de

economía recomendada que demandaban, paralizando el desarrollo de la economía de mercado³⁰. La pervivencia del Estado depredador explica una fórmula institucional receptiva a esas presiones sobre el *policy-making*.

Los Planes de Desarrollo del Estado franquista –que pusieron los instrumentos de la política laboral, industrial, fiscal y de crecimiento al servicio de la economía recomendada– tienen carácter vinculante para el sector público y para el privado concertado, y exclusivamente indicativo para el resto del sector privado³¹. Estos planes intentaron imitar el modelo francés de planificación indicativa de Monnet, "sin apenas averiguar si los problemas estructurales de la economía española eran o no los mismos del país vecino" (Tamames, 1989). En el sentido apuntado por North (2000), cabe recordar como la aplicación de reglas formales sobre marcos institucionales básicos no coherentes con esas reglas es la receta para el fracaso político y económico. Estos planes frenaron el proceso de liberalización económica, contrajeron el ritmo de posible crecimiento y generaron disfuncionalidades e ineficiencia en España³² (García Delgado y Jiménez, 1999).

5. LA TRANSICIÓN HACIA EL ESTADO CONTRACTUAL, 1975-1978

Para comprender el paso del Estado depredador-dictatorial al Estado contractual-democrático en España, resulta imprescindible valorar cinco rasgos fundamentales:

1. La crisis sucesoria generada por la muerte del general Franco en 1975. Este suceso abre un período de cambio institucional al desaparecer de la escena la pieza clave del régimen dictatorial: todo el entramado institucional formal e informal del régimen se basaba en contratos implícitos o explícitos en los que el general era parte contratante. Su fallecimiento rompe

ese entramado y abre un nuevo proceso de contrataciones entre los agentes políticos en el que cada cual busca reacomodar su posición. Asimismo, el carácter personalista del régimen franquista ayuda a entender que, conforme a la experiencia de otras muchas dictaduras personalizadas, el régimen no consiga sobrevivir a su protagonista político principal.

2. El desarrollo económico de los sesenta y primeros setentas se va a convertir en causa de democracia. El argumento apunta a que con la modernización de los sesenta, la sociedad civil despierta de su letargo y la economía española entra en la "zona de transición" de Huntington (1991, p. 61), en la cual se multiplican las posibilidades de democratización. La democracia aparecerá como una consecuencia del desarrollo económico, no intencionada ni anticipada por la dictadura, como resultado de una mezcla de éxito económico y obsolescencia política³³. Si el objetivo político de la reforma económica franquista era promover un pacto autoritario que intercambiase consumo por aquiescencia política, este fracasó. El cambio primero económico y subsiguientemente social hizo crecientemente necesaria la representación organizada de los intereses ante la emergencia gradual de unas tradiciones "liberal-democráticas" en la sociedad civil (Pérez Díaz, 1993). Una economía de mercado crecientemente compleja reclama un régimen político democrático, de forma que la reforma de mercado precede al cambio político (Maravall, 1995).

3. La crisis económica de 1973. Cuando fallece Franco, la economía española se ve afectada por los problemas derivados de la crisis petrolífera. Estos problemas son más graves en una economía menos flexible como la española que en las europeas desarrolladas. Esta crisis daña la legitimidad del franquismo, la cual desde los sesenta no se basaba ya en razones ideológicas sino en el rendimiento de la economía. Al fracasar este rendimiento,

los agentes económicos exigen un nuevo marco institucional. En este sentido, se respalda la "hipótesis de la crisis" (Williamson y Haggard, 1993) señalando que en la experiencia española la crisis jugó un papel clave que estimuló la reforma.

4. Un moderno sistema de creencias basado en el aprendizaje social. Este sistema asumía la conveniencia del modelo político y económico de las sociedades europeas, pero a la vez incorporaba los aprendizajes de la propia experiencia española. Entre estos, todavía la terrible guerra civil de 1936-39 guardaba un lugar destacado como episodio que la sociedad no estaba dispuesta a repetir bajo ninguna condición. Esto generaba una disposición positiva para lograr soluciones cooperativas que reducía los costes de transacción, especialmente en un escenario de transición en el cual ningún sector tenía la fuerza suficiente como para imponerse (requisito apuntado por Olson [2000] para la emergencia autónoma de las democracias). También buena parte de las clases dirigentes compartían estas creencias, siendo especialmente relevante que así lo hiciese el heredero de la Corona Juan Carlos de Borbón.

5. El condicionante exterior. Un entorno europeo democrático exigía a España que asumiese un régimen democrático. Este era, por ejemplo, un requisito para la incorporación a la CEE.

Los tres años comprendidos entre diciembre de 1975 y diciembre de 1978 recogen la modélica experiencia española de tránsito desde un "Estado depredador" –que voluntariamente pone fin a su vigencia– hacia un nuevo "Estado contractual", en sentido *northiano*, que lo releva. A lo largo de esta transición, ningún actor político es capaz de imponer sus preferencias por sí sólo, abriéndose un proceso de transacciones políticas que llevará al régimen autoritario a dar paso a una democracia. El proceso de aprendizaje social y memoria histórica convertían al enfrenta-

miento civil en el gran mal a evitar, conscientes los distintos sectores de los altos costes que implicaría la no cooperación a la hora de establecer el nuevo marco institucional. Así, los agentes más reformistas y moderados del régimen franquista estuvieron dispuestos a aceptar una ruptura pactada hacia un nuevo Estado contractual ante el temor de movimientos opositores revolucionarios; y los partidarios de las opciones democráticas también prefirieron pactar antes que correr el riesgo de un endurecimiento del régimen y de una nueva guerra civil. El resultado supuso un Estado contractual, democrático y pactado.

Conforme a las tesis *northianas*, el cambio de naturaleza del Estado español conlleva una amplia transformación en el marco institucional de la sociedad española que implica tanto un cambio institucional de las reglas económicas como un cambio de reglas políticas que modifica el posterior *policy-making* y el *output* político. El nuevo marco institucional creado en la transición reduce considerablemente el nivel de costes transaccionales tanto en los mercados políticos como en los económicos, favoreciendo la asignación eficiente de recursos. Las instituciones aparecen de forma más clara, creíble y legítima, abaratando los costes *ex-ante* y *ex-post* de la contratación.

De acuerdo con las recientes tesis *olsonianas*, dos condiciones son necesarias para la buena marcha de la economía: por un lado, el derecho garantizado y bien definido a la propiedad privada para todos y la ejecución imparcial forzosa de los contratos; y por otra, la ausencia de depredación. En ambas direcciones, la estructura política edificada en 1978 supone saltos cualitativos: España consigue dotarse de un "gobierno potenciador del mercado", lo suficientemente poderoso como para proteger y establecer el derecho a la propiedad privada y la ejecución de contratos (lo cual incluye el *third part enfor-*

cement que supone el poder judicial), y a la vez limitado para no poder privar a los individuos de esos derechos (Olson, 2000). Esta limitación al poder del gobierno incluye, entre otros, el ordenamiento constitucional defendido por el Tribunal Constitucional, el imperio de la ley, el bicameralismo y la estructura territorial del poder, de forma que se abren vías para la presencia de actores de veto que resuelven el *trade-off resoluteness-decisiveness* a favor de garantías en el compromiso de no depredación (véase Tsebelis, 1995).

En cuanto a los mercados políticos, el establecimiento de un sistema democrático supone una delimitación más clara de los derechos políticos de los ciudadanos, quienes en su función de principales vigilarán, y castigarán o aprobarán con su voto, la gestión de los agentes políticos (se incorpora la rivalidad y la alternancia política).

Esta auténtica mutación de la naturaleza del Estado y del marco institucional es paradigma de transición exitosa, no ya por la magnitud del cambio que se efectúa, sino porque esta experiencia de transición se realizó minimizando acertadamente las fricciones y pérdidas de utilidad (tanto en los aspectos más políticos como en los económicos) y rompió el círculo vicioso que a lo largo de la historia de España se había formado como fruto de la imposición y no cooperación en el establecimiento de distintos modelos estatales e institucionales.

Al analizar el escenario de esta etapa de transición, pueden distinguirse dos períodos bien diferenciados:

A) El que se abre en diciembre de 1975 tras la muerte del dictador y se extiende hasta junio de 1977 cuando se celebran las primeras elecciones democráticas, todavía pre-constitucionales. En este período de año y medio, el Estado depredador todavía sobrevive al dictador, pero da los pasos necesarios para su propia autodisolución,

constituyendo una primera fase del proceso de mutación estatal.

En esta primera fase de la transición, las prioridades de la agenda política se centran en los elementos políticos de negociación y procedimiento que intentan inducir a los agentes con posiciones de poder en el Estado franquista a aceptar un cambio que rompe con su posición privilegiada. Se trata del "harakiri" del Estado depredador franquista (Colomer, 1998).

Durante los seis primeros meses de 1976, el gobierno presidido por Arias Navarro intentaba sostener un proceso de reforma que permitiese pervivir el modelo estatal depredador: se trataba de adaptar las leyes fundamentales franquistas como mucho a un régimen de democracia representativa limitada. Pero el fracaso del gobierno "aperturista" de Arias debe interpretarse como una derrota de la reforma frente a las opciones defensoras de la ruptura. Se refleja en la elección colectiva como *Ruptura > Reforma* (ruptura preferida a reforma).

Con la llegada de Adolfo Suárez a la presidencia del gobierno en julio de 1976, la apuesta por una transición a través de medios legales hacia un nuevo modelo estatal democrático se convierte en la prioridad gubernamental. El aplastante respaldo ciudadano a la Ley de Reforma Política, manifestado en referéndum en diciembre de 1976 supuso la disolución de las cortes franquistas y la introducción de un sistema democrático de gobierno. Esta ley desbloqueaba el camino hacia una nueva legitimidad sin romper con la legalidad del régimen anterior -aprovechando la legitimidad monárquica- y posibilitaba la elaboración de una nueva constitución. En la elección colectiva se prefería la reforma a la continuidad: *Reforma > Continuidad* (los defensores de la continuidad del franquismo fracasaron en su oposición a la Ley de Reforma).

De este modo, la dificultad del proceso convierte a lo político en prioritario en esta fase de desmantelamiento del Estado franquista, pasando la cuestión económica a ocupar un lugar bastante más relegado en la agenda de prioridades. Esta desatención de lo económico se plasma en el abandono de la política de ajuste, dando paso a una política económica permisiva que impide la corrección de los graves desequilibrios de la economía española. Esto provoca -junto a otros factores- que España sufra la crisis económica internacional con mayor intensidad que otros países del entorno. De hecho, se puede hablar de una "crisis diferencial española"³⁴ (Fuentes Quintana, 1982).

B) Un segundo período se abre con las elecciones de junio de 1977 y se cierra con la aprobación por referéndum en diciembre de 1978 del nuevo texto constitucional. Desaparecidos ya los órganos de poder del régimen anterior, se trata ahora del período de gestación y parto del Estado contractual.

Pero para que esta gestación sea viable, los *policy-makers* son conscientes de la necesidad de afrontar previamente el problema económico. Una economía en crisis constituía un problema político de primer orden que dañaba la eficacia y la efectividad de los decisores políticos y minaba la credibilidad del modelo contractual para solucionar los problemas económicos. Esto resultaba especialmente grave en la medida en que el franquismo había convivido en sus tres últimos lustros con un claro proceso de expansión económica, mientras el régimen democrático se iniciaba en una situación de grave crisis económica. Por ello, la cuestión económica era requisito necesario, aunque no suficiente, para el éxito de la transición y la formación de una democracia estable, tal como entendió la clase política.

La gravedad de la crisis económica convierte a la política económica en asunto prioritario. El nuevo marco contractual

que se intentaba implantar en España corría el riesgo de nacer muerto si no tenía una buena base económica: había que construir un entramado económico adecuado sobre el que pudiera edificarse una nueva realidad juridicopolítica nacional.

Los Acuerdos de Moncloa constituyeron un programa político-económico de ajuste y de reforma consensuado entre todas las fuerzas políticas en octubre de 1977 con la intención de afrontar la crítica situación económica y de reordenar en profundidad el marco estructural e institucional de la economía española. Los Acuerdos suponen un contrato entre los distintos agentes políticos que constituye una solución cooperativa sobre la cual se facilita la construcción de un marco político de consenso, una economía social de mercado, un Estado del bienestar y un ajuste en la desestabilizada economía de la época. La peculiaridad de la experiencia española de los Acuerdos de Moncloa dentro de las "políticas de rentas de segunda generación" es que aparece como contrapartida la configuración de un régimen democrático y de un sistema de economía de mercado (Trullén, 1993). Además, la política económica de los Acuerdos resulta excepcional en la historia de España por conjugar dos rasgos: su carácter de consenso y su carácter democrático³⁵.

A cambio de la política de saneamiento y ajuste los Acuerdos establecieron una serie de contrapartidas no salariales. Entre ellas destaca una gran asignatura pendiente: la construcción de un Estado del bienestar. La economía española a la altura de 1977 combinaba una situación de desarrollo económico considerable con unos niveles tercermundistas de gasto en funciones básicas del estado. Países menos ricos que España tenían sectores públicos mayores. Piénsese que a la muerte de Franco el peso de servicios sociales sobre el PIB representaba en España un 9.9% frente al 24% de la CEE o que los ingresos

públicos representaban en España el 19.5% del PIB frente al 32.7% en la OCDE. Todavía podemos recalcar más la excepcionalidad del caso español al constatar que el peso de los ingresos impositivos sobre el PIB, si no incorporamos las cotizaciones a la Seguridad Social, se redujeron en España entre 1965-1975. De este modo, la experiencia española contradice la célebre Ley de Wagner que vincula crecimiento y gasto público a través de una relación positiva (Gunther, 1996).

En la transición el cambio institucional implica una mayor delimitación de lo público y de lo privado; un robustecimiento del papel económico del Estado (con la creación de un Estado de bienestar) y la formación de un espacio para una política económica moderna en España (entre otros, es el caso de la política fiscal y la monetaria).

Un requisito *sine qua non* para solucionar el *gap* de la actuación económica del Estado español era formar un nuevo sistema fiscal que pusiese a disposición del Estado un volumen de recursos suficientes. El Estado depredador franquista había optado por convertirse en repartidor de privilegios en vez de afrontar una reforma tributaria moderna³⁶, y hubo que esperar a la llegada del Estado contractual para confirmar que la imposición personal sólo tiene cabida a lo largo de la historia española en las experiencias políticas democráticas³⁷, con los precedentes de las reformas fiscales de 1869 y 1932. De este modo, el gobierno Suárez sentó las bases con la reforma fiscal de 1977 para que la política presupuestaria se convirtiera en la palanca de la política económica española³⁸.

En los aspectos coyunturales cabe señalar como los Acuerdos de la Moncloa supusieron un punto de inflexión en las variables macroeconómicas fundamentales. Esta suavización de la crisis económica facilitó el cambio político.

De este modo, el gobierno minoritario que encabezó Suárez tras las elecciones de 1977 desarrolló una política de consenso que lleva al límite la solución cooperativa y que no se corresponde con el ejercicio habitual de la actividad política.

Coherentemente, el procedimiento para realizar el nuevo texto constitucional integró a todos los grupos parlamentarios y recogió el equilibrio de fuerzas, evitando a toda costa la imposición de un texto y favoreciendo el consenso.

Las transacciones entre los distintos grupos políticos permitieron elaborar una Constitución respaldada por ambas Cámaras y aprobada por referéndum. De este modo, se constituía un moderno Estado democrático con la forma de monarquía parlamentaria que suponía una ruptura con el régimen anterior. De hecho, la Constitución Española de 1978 se realiza con el antimodelo de las Leyes Fundamentales del franquismo (González Encinar, 1992).

Este proceso histórico, en el cual el gobierno reformista de Suárez apuesta por pactar con la oposición de izquierdas (rupturistas) la formación de un Estado contractual y democrático, supone una pérdida de influencia de las posiciones continuistas más aversas a la ruptura. En la elección colectiva la ruptura es preferida a la continuidad: *Ruptura > Continuidad*.

A lo largo de las tres elecciones distintas, el proceso histórico de elección colectiva fue seleccionando opciones:

Fracaso del Gobierno Arias: *Ruptura > Reforma*

Suárez y la aprobación de la Ley de Reforma Política: *Reforma > Continuidad*

Proceso constituyente: *Ruptura > Continuidad*

El proceso de elección colectiva manifiesta unas preferencias coherentes y transativas que se expresan en el siguiente

orden: *Ruptura > Reforma > Continuidad* conforme al análisis de Colomer (1998). La ruptura es así la opción preferente y estable que resulta del proceso de transición política y desemboca en la Constitución de 1978, abriéndose un nuevo ciclo en la historia de España: el del Estado contractual.

Las directrices del cambio apuestan por una economía de mercado, por la liberalización, por un sector público capaz de favorecer el desarrollo y la equidad y por una política de control macroeconómico (Serrano y Costas, 1990). Así, y en el contexto de la crisis, se rompen los cuatro pilares del "desarrollismo español": energía importada barata, crecimiento sobreinducido de costes laborales, política de dinero barato y sector público raquítico (Trullén, 1993). El nuevo marco institucional busca el desarrollo liberalizador del sector privado (especialmente para cubrir la función de asignación económica) y también el fortalecimiento del sector público (especialmente para cubrir las funciones de estabilidad y redistribución).

6. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos realizado un análisis de economía política sobre la evolución del Estado español a lo largo del período 1939-1978 desde un enfoque nuevo-institucionalista que incorpora las destacadas aportaciones de Douglass C. North. De este modo, profundizamos en el conocimiento de la economía española del siglo XX y aportamos las lecciones que la experiencia española permite extraer sobre las relaciones entre cambio institucional y cambio económico.

La historia de España se caracteriza por la permanencia a lo largo de los siglos de modelos de organización política que son fruto de la imposición de ciertos sectores políticos sobre otros. El Estado depredador fue nota común a lo largo de la historia de España.

El carácter absoluto e impositivo del poder estatal era ya evidente en la España renacentista, y explica el fracaso político-económico del imperio español. A lo largo de los siglos, la falta de cooperación política para definir el modelo estatal explica buena parte de los enfrentamientos que existieron en España para conseguir el monopolio de coerción. La guerra civil de 1936-1939 representa el mejor ejemplo del enfrentamiento entre "las dos Españas", y supone una lección indiscutible para los españoles sobre los altos costes que se derivan de la no cooperación. Sin duda, esta lección resulta fundamental para entender como en la siguiente oportunidad de redefinir el marco político-institucional español –hacia 1975 cuando fallece el general Franco– se lleva al extremo la opción cooperativa, estableciéndose por consenso un régimen contractual y democrático. De este modo, España rompe en la segunda mitad del siglo XX la mayor parte de los círculos viciosos en que se movía y redirige su senda evolutiva hacia unos círculos virtuosos político-económicos que reducen los costes de transacción y permiten realizar ganancias de eficiencia.

Tras la guerra civil, la política económica de intervencionismo y autarquía llevada a cabo por la dictadura personalizada del general Franco supone un rotundo fracaso en términos de crecimiento económico, pero a través del juego distributivo permite la satisfacción de muchos intereses depredadores. El régimen se adapta en la década de los cincuenta rectificando su receta económica, y el país empieza a experimentar cierto crecimiento. El pensamiento económico empieza a cambiar y favorece la importante reforma de estabilización y liberalización de 1959, la cual establece las bases para formar una economía de mercado.

Las nuevas bases institucionales permiten una fuerte etapa de crecimiento económico en los años sesenta y primeros

setenta que supone un considerable cambio social en España. Entre los principales motores de este cambio debe señalarse la aspiración europea de una sociedad civil española que sale del letargo del primer franquismo y toma conciencia de una realidad europea a la que poco a poco va a envidiar e imitar. Europa va a ser vista como parte de la solución de los problemas españoles y los modos de vida en España se empiezan a europeizar.

De este modo, el cambio en las instituciones formales de 1959 abre un notable proceso de cambio en las instituciones informales a lo largo de las décadas siguientes. Esta nueva sociedad y nueva economía reclaman unas nuevas reglas formales más adaptadas a la nueva situación, las cuales van a surgir de un proceso de transición (1975-1978) que establece un modelo de Estado contractual y abre una nueva etapa en la historia de España.

En particular, debe señalarse que buena parte del exitoso proceso de cambio institucional español se debe a la coordinación en la evolución de las instituciones formales e informales en una misma dirección, alejándose de toda situación que suponga cambios en instituciones formales que no sean coherentes con la evolución de las instituciones informales (lo cual supondría según North [2000] la vía para el fracaso político-económico). En este sentido, el hecho de que tanto el cambio de las reglas formales como el cambio de modos de vida, hábitos y otras instituciones informales se realicen en una misma dirección de europeización, y con avances paulatinos en ambas vías, constituye una de las claves de la experiencia española. De este modo, puede señalarse como en los dos grandes cambios del periodo, esto es en 1959 y 1978, el Estado cambia las reglas formales para adaptarse a las necesidades reclamadas por la sociedad y a nuevas instituciones informales.

El nuevo marco institucional establecido en 1978 permite que desde entonces el

país inicie nuevas tendencias en política y economía, formando por ejemplo una política económica moderna. La economía política de la democracia española se va a caracterizar por la formación de un "círculo virtuoso de la *gobernanza*" que oferta los "bienes económicos y políticos" que la sociedad española demanda, y se adapta satisfactoriamente a distintas circunstancias políticas y coyunturas económicas, rompiendo con alguno de los lastres heredados de la historia del país. Un círculo virtuoso que, conforme a los planteamientos de Olson (2000), se va a iniciar con una buena gobernanza que secuencialmente favorece la inversión, genera crecimiento, provoca el cambio institucional y conlleva de nuevo una buena gobernanza que inicia el ciclo. Además, la buena gobernanza discurre en paralelo a otra secuencia en la cual se suceden la protección de derechos individuales, su refuerzo en democracia, la restricción a la depredación, la mayor seguridad de los individuos y el fortalecimiento de los derechos individuales, retroalimentándose un nuevo ciclo.

La nueva estructura del poder constituido en 1978 (limitado y sometido al imperio de la ley) resulta clave para comprender el comportamiento posterior de la economía española. En este sentido, la nueva estructura institucional va a configurar un moderno Estado de bienestar, asumir un intenso proceso de descentralización política y se va a incorporar plenamente a las tendencias de construcción europea. Estos factores ayudan a comprender la positiva evolución de la economía española hasta el fin de siglo.

En definitiva, el cambio institucional es la clave para comprender el éxito político y económico español a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. La agenda de investigación en economía política tiene todavía mucho que aportar sobre estas cuestiones.

BIBLIOGRAFÍA:

- BARCIELA, C. (1986): "El mercado negro de productos agrarios en la posguerra", pp. 192-205, en J. FONTANA (ed): *España bajo el franquismo*. Ed. Crítica. Barcelona.
- BARZEL, Y. (1993): "Parliament as a wealth maximizing institution: the rights to the residual and the right to vote", University of Washington, mimeo.
- CABALLERO, G. (2002): "El programa de la Nueva Economía Institucional: lo macro, lo micro y lo político", *Ekonomiaz*, N. 50.
- CABALLERO, G. y X. C. ARIAS (2003): "Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de costes de transacción", *Revista Española de Ciencia Política*, N. 8, pp. 131-164.
- CATALÁN, J. (1995): *La economía española y la Segunda Guerra Mundial*. Ariel. Barcelona.
- COASE, R. H. (1999): "The task of the Society", *ISNIE Newsletter*, Vol. 2, N° 2, pp. 1-6.
- COLOMER, Josep M. (1998): *La transición a la democracia: el modelo español*. Editorial Anagrama.
- DENZAU, A. T. y D. C. NORTH (1994): "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions". *Kyklos*, Vol. 47, pp. 3-31.
- DIXIT, A. K. (1996): *The Making of economic policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. The MIT Press. Cambridge.
- FONTANA, J. (1986): "Reflexiones sobre la naturaleza y las consecuencias del franquismo", pp. 9-38, en J. FONTANA (ed): *España bajo el franquismo*. Ed. Crítica. Barcelona.
- FUENTES QUINTANA, E. (1982): "Economía y Política de la transición democrática española (Fundamentos y enseñanzas de una experiencia)", *Pensamiento Iberoamericano*, N°1, 143-175.
- FUENTES QUINTANA, E. (1983): "Hacienda Democrática y Reforma Fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española", pp. 475-521, en G. ANE et al (eds) (1983):

- Historia Económica y Pensamiento Social*. Alianza Editorial/ Banco de España.
- FUENTES QUINTANA, E. (1984): "El Plan de Estabilización Económica de 1959 veinticinco años después", *Información Comercial Española*, N. 612-613, pp. 25-40.
- FUENTES QUINTANA, E. (1990): "De los Pactos de la Moncloa a la Constitución (julio 1977-diciembre 1978), en *Economía española de la transición y de la democracia*, CIS, Madrid.
- FUENTES QUINTANA, E. (1993): "Tres decenios largos de la economía española en perspectiva", pp. 1-140, en J. L. GARCÍA DELGADO, *España, Economía*. Espasa Calpe.
- FUENTES QUINTANA, E. y J. REQUEIJO (1984): "La larga marcha hacia una política económica inevitable", *Papeles de Economía Española*, 21, pp. 2-39.
- FURUBOTN, E. G. y R. RICHTER (1998): *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. The University of Michigan Press. Michigan.
- GARCÍA DE BLAS, A. (1989): "De la crisis de los setenta a la expansión de los ochenta", *ICE*, N. 676-677, pp. 89-104.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (ed) (1985): *Economía Española: 1960-1980*. Herman Blume.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (1986): "Estancamiento industrial e intervencionismo económico durante el primer franquismo", pp. 170-191 en J. FONTANA (ed): *España bajo el franquismo*. Ed. Crítica. Barcelona.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (1990): "Claves de unos años decisivos", pp. XV- XXVIII, en GARCÍA DELGADO, J. L. (dir): *Economía española de la transición y de la democracia*, CIS, Madrid.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (ed) (1993): *España, Economía*. Espasa Calpe, Madrid.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (ed) (1999): *España, Economía ante el siglo XXI*. Espasa Calpe, Madrid.
- GARCÍA DELGADO, J. L. y J. C. JIMÉNEZ (1999): *Un siglo de España. La economía*. Marcial Pons, Madrid.
- GARCÍA DELGADO, J. L. y J. M. SERRANO (1990): "De la primera crisis energética a las elecciones del 77: tiempo de incertidumbre", pp. 3-21, en GARCÍA DELGADO, J. L. (ed): *Economía española de la transición y de la democracia*, CIS, Madrid.
- GARCÍA RUIZ, J. L. (2000): "La inflación en la España del siglo XX: teorías y hechos". *Boletín Económico de ICE*, N° 1667, pp. 2332
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. et al (1992): "El proceso constituyente de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile", *Revista de Estudios Políticos*, 76, p. 7-27.
- GONZÁLEZ, M. J. (1979): *La Economía Política del Franquismo (1940-1970)*. Editorial Tecnos.
- GONZÁLEZ, M. J. (1989): "La autarquía económica bajo el régimen del general Franco: una visión desde la teoría de los derechos de propiedad", *ICE*, Núm. 676-677, Vol. 1, pp. 19-31.
- GUNTHER, R. (1996): *Spanish Public Policy: from dictatorship to Democracy* Working Paper 84. Center for Advanced Study in the Social Sciences of the Juan March Institute, Madrid.
- HUNTINGTON, S. J. (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- LINDE, L. M. (1990): "La profundización de la crisis económica: 1979-1982", pp. 35-57, en *Economía española de la transición y de la democracia*, CIS, Madrid.
- MARAVALL, J. M. (1981): *La política de la transición*. Editorial Taurus.
- MARAVALL, J. M. (1995): *Los resultados de la democracia*. Alianza Editorial.
- MARTÍ, L. (1989): "Estabilización y Desarrollo", *ICE*, N. 676-677, pp. 67-88.
- MATTHEWS, R. C. O. (1986): "The Economics of Institutions and the Sources of Economic Growth", *Economic Journal* 96 (December), pp. 903-918.

- MORADIELLOS, E. (2001): "La transición política española: el desmantelamiento de una dictadura", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 160, pp. 55-74.
- NADAL, J. et al (1987): *La economía española en el siglo XX: una perspectiva histórica*. Ariel.
- NORTH, D. C. (1981): *Structure and Change in Economic History*. W.W. Norton. New York
- NORTH, D. C. (1985): "Transaction Costs in History", *Journal of European Economic History*, Vol. 14, pp. 557-576.
- NORTH, D. C. (1989): "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction", *World Development*, Vol. 17, N. 9, pp. 1319-1332.
- NORTH, D. C. (1989b): "Comentary 2", en J. STIGLITZ et al. (1989): *The Economic Role of the State*. B. Blackwell. Oxford.
- NORTH, D. C. (1990a): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge
- NORTH, D. C. (1990b): "A Transaction Cost Theory of Politics". *Journal of Theoretical Politics* 2, N° 4, pp. 355-367.
- NORTH, D. C. (1991): "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5, N°1- Winter, pp. 97-112.
- NORTH, D. C. (1993): "Institutions and Credible Commitment", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 149/1, pp.11-23.
- NORTH, D. C. (1994): "Economic Performance through Time". *The American Economic Review*. Vol. 84, N° 3, pp. 359-368.
- NORTH, D. C. (2000): "La evolución histórica de las formas de gobierno". *Revista de Economía Institucional*, 2, pp. 133-148.
- NORTH, D. C. y WALLIS, J. J. (1994): "Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History. A Transaction Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150/4, pp. 609-624.
- NORTH, D. C. y B. R. WEINGAST (1989): "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England". *The Journal of Economic History*, Vol. 49, N° 4 (December), pp. 803-832.
- NYE, J. V. (1997): "Thinking about the State: Property Rights, Trade, and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion", en DROBAK, J. y J. NYE (eds) (1997): *The Frontiers of the New Institutional Economics*. Academic Press. San Diego, pp. 121-144.
- OLSON, M. (2000): *Power and Prosperity*, Oxford University Press.
- PANIAGUA, F. J. (1977): *La ordenación del capitalismo avanzado en España: 1957-1963*. Editorial Anagrama.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1993): *La primacía de la sociedad civil*. Editorial Alianza.
- PRZEWORSKI, A. y F. LIMONGI (1993): "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economics Perspectives*. Vol. 7, N° 3, pp. 51-69.
- REQUEJO, J. (1989): "Lo que fuimos y lo que somos". *Información Comercial Española*, Núm. 676-677, Vol. 1, pp. 5-18
- ROS HOMBRABELLA, J. (ed) (1975): *Trece economistas españoles ante la economía española*. Oikos Ed.
- ROS HOMBRABELLA, J. (1979): *Política Económica Española (1959-1973)*. Editorial Blume.
- SERRANO, J. M. y A. COSTAS (1990): "La reforma del marco institucional", pp. 505-525, en *Economía española de la transición y de la democracia*, CIS, Madrid.
- TAMAMES, R. (1989): "Los planes de desarrollo (1964-1975)", *Información Comercial Española*, N. 676-677, pp.57-66.
- TORTELLA, G. (1994): *El desarrollo de la España contemporánea*, Alianza, Madrid.
- TRULLÉN, J. (1993): *Fundamentos Económicos de la Transición Política Española*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- TSEBELIS, G. (1995): "Decision Making in Political System: Veto Players in

- Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism", *British Journal of Political Science*, 25, pp. 289-325.
- VARELA PARACHE, M. (1989): "El Plan de Estabilización como yo lo recuerdo". *Información Comercial Española*, Núm. 676-677, Vol. 1, pp. 41-55.
- VELARDE, J. (1989): "El Pacto de la Moncloa: análisis del acuerdo económico-social que hizo posible la constitución de 1978", *Información Comercial Española*, N. 676-677, pp. 105-118.
- VELARDE, J. (1994): "Testigo de cincuenta años de política económica española", pp. 251-295, en VELARDE, J. et al (dir): *El Estado en la economía española*. Editorial Civitas.
- VILLACORTA, L. (2000): "La construcción del estado democrático español: algunas perspectivas", *Revista de Estudios Políticos*, 109, pp. 73-102.
- WEINGAST, B. R. y W. J. MARSHALL (1988): "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets". *Journal of Political Economy*, Vol. 96, N°1, pp. 132-163.
- WILLIAMSON, J. y S. HAGGARD (1994): "The political conditions for economic reform", en J. WILLIAMSON (ed): *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- WILLIAMSON, O. E. (2000): "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, pp. 595-613.
- Fausto Dopico, Jean-Michel Glachant, Yadira González de Lara, Timothy Hatton, James Livesey, Abel Losada, Ludolfo Paramio y Oliver Volckart. Mi agradecimiento incluye especialmente la atención y enseñanzas del profesor Douglass North.
1. Douglass North fue Premio Nobel de Economía en 1993. Sus áreas de trabajo incorporan la historia económica, la economía de las instituciones y la economía política, y es uno de los científicos sociales con mayor influencia en la ciencia política contemporánea (Caballero, 2002; Caballero y Arias, 2003).
 2. Este éxito económico español se basa en cinco rasgos que impregnan el período: un fuerte crecimiento económico, una intensa transformación productiva de la economía, un cambio hacia una cultura anti-inflacionista y de estabilidad macroeconómica en una economía de mercado, el abandono del proceso acumulativo de aislamiento económico y la incorporación a un proceso de apertura económica y sincronía con el entorno europeo, y una modificación total del papel económico del Estado.
 3. Este enfoque implica asumir que, en una realidad económica y política caracterizada por costes de transacción positivos, las instituciones importan y son susceptibles de ser analizadas (Matthews, 1986; Williamson, 2000).
 4. La consideración de estos aspectos permite construir un sólido marco teórico sobre el que estudiar las instituciones y el Estado. En particular, este enfoque neoinstitucionalista resulta inmune a la crítica que Olson (2000) vierte contra la literatura de costes de transacción por considerar que asume la voluntariedad del intercambio, pues este enfoque no se ha olvidado de la relevancia de la lógica de la fuerza, tal como evidencia explícitamente Nye (1997). Además conviene señalar que también las relaciones de poder están plagadas de costes de transacción (control de cumplimiento de la orden, amenaza de castigo,...).
 5. Esta hipótesis es planteada también por Olson (2000) cuando señala que el interés no inclusivo de los autócratas egoístas puede ser compatible con el crecimiento económico e incluso con el avance de la civilización (situación similar a la que también puede darse con un "bandido estacionario"). En términos *olsonianos*, la causa debe buscarse en la "segunda mano invisible" que lleva a los intereses depredadores a usar el poder, en alguna medida, de forma coherente con el interés general, a pesar de no formar parte de su intención inicial.

NOTAS

* Versiones previas de este trabajo fueron discutidas en el Trinity College de Dublin en el seno del seminario sobre *The Role of Institutions* organizado por la *European Historical Economics Society* (Agosto, 2001), así como en la *European School for New Institutional Economics* y en el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. El autor agradece los generosos comentarios de Lee Alston, Abel Caballero,

6. En este sentido, el ampliar los campos empíricos de análisis resulta de indudable interés en este proceso de "acción de guerrillas" que desde distintas subdisciplinas intentan configurar la Nueva Economía Institucional (Coase, 1999). En concreto, este trabajo se desarrolla con la atención preferentemente puesta en el segundo nivel de análisis social de Williamson (2000).

7. De este modo, el régimen poseía una absoluta capacidad de decisión para poder plasmar en la práctica sin obstáculos el programa político económico que considerase idóneo.

8. Entre la normativa reguladora podemos señalar las limitaciones al libre movimiento de personas (que exigían un salvoconducto), el control cuasimilitar del viaje de mercancías, el régimen generalizado de autorización previa para las iniciativas e inversiones industriales (decreto de 1939), las limitaciones a la libertad de industria (decreto de 1938), el control de precios (ley de 1940), el papel estelar en al agricultura del Servicio Nacional de Trigo, el establecimiento de cartillas de racionamiento hasta 1952, las "cuentas especiales" en el control de cambios,...

9. El Estado depredador franquista no confiscaba a través de impuestos gravosos, sino a través de regulaciones que restringían los derechos de propiedad sobre los bienes – entendidos como los derechos a tomar decisiones sobre esos bienes –, se aplicaban de forma discriminatoria (beneficiando a ciertos intereses frente a otros) y se convertían en "impuestos implícitos". Se trataba de un perverso mecanismo que fomentaba la predación, aumentaba los costes de transacción y reducía el grado de eficiencia.

10. Esta actuación de poder no limitado recuerda el análisis de North (1981) cuando concluía la importancia de la monarquía no controlada en la España del siglo XVI a la hora de explicar la decadencia del imperio español.

11. Téngase en cuenta que en los últimos 150 años, los decenios de 1930 y 1940 son la única fase en que se produjo un retroceso de los niveles de bienestar de la población española a largo plazo. Asimismo, es el período 1935-1950 el que explica el atraso industrial de España, según García Delgado (1986).

12. Este mercado negro llegó a superar en volumen al oficial, superando los precios que en el se negociaban entre dos y tres veces los precios oficiales de tasa, aunque en general había gran diversidad de precios en el mercado negro. El deficiente entramado institucional de

estos mercados que emergieron al margen del Estado provocó que en ellos los costes de transacción fuesen muy elevados, lo cual explica que los consumidores adquiriesen, en general, productos de mala calidad, sin ninguna garantía y a precios muy elevados (Barciela, 1986).

13. La combinación de la presión inflacionista y de la opción proteccionista conduce a un aislamiento económico español, que a la vez resultaba forzado tras la segunda guerra mundial debido al cuasi-bloqueo que los vencedores aliados impusieron a la España franquista. De hecho, España no fue invitada a la conferencia de Bretton Woods de 1944, fue excluida expresamente de las Naciones Unidas en 1946 y no participó en el Plan Marshall de 1948, tal como recuerda Varela (1989).

14. Franco trasladaba a sus gobiernos el pluralismo de los sectores que lo apoyaban (militares, Falange, técnicos, carlistas, burócratas del Movimiento,...) y habitualmente cada tendencia o familia conseguía aquellos puestos del gabinete que más le interesaban. Se establecían redes clientelares entre cada ministro y el grupo al que representaba. Desde esta perspectiva pueden estudiarse los intercambios entre grupos a través de sus representantes ministeriales en el sentido del seminal análisis neo-institucionalista realizado por Weingast y Marshall (1988), pues aquí también se establecen unos derechos de los distintos grupos sobre las carteras ministeriales más preferidas (en el congreso estadounidense se garantiza la permanencia de senadores en la correspondiente comisión de máximo interés para su distrito). No obstante, en nuestro caso la posible eficiencia del mecanismo institucional de intercambio no se corresponde con la eficiencia general del sistema, pues el estado depredador no asigna derechos políticos a los ciudadanos, y los beneficios económicos los asigna sólo a los sectores de la población que lo respaldan.

15. Olson (2000) considera inadecuada la noción de Estado depredador porque, alega que, el "bandido estacionario" y el autócrata tienen intereses inclusivos que les llevan a ofertar bienes públicos. Sin embargo, esto no implica negar el carácter depredador de un Estado en sentido *northiano* que permite que crezca la economía para conseguir mayores niveles de saqueo (situación similar a la del monopolio en economía). Pero además, la experiencia económica española de los cuarenta muestra a un Estado depredador que impide el menor atisbo de crecimiento económico (negando la aplicación de la hipótesis *olsoniana*)

mientras sí satisface intereses depredadores a través del juego distributivo.

16. No es difícil entender lo errado del cuerpo ideológico del franquismo si recordamos que no sólo negaba el liberalismo sino hasta la civilización moderna, rechazando los ideales de la Ilustración e incluso del renacimiento (Fontana, 1986)

17. El general Franco defendía –bajo el seudónimo “Hispánicus” en *Arriba*– la utilización del déficit presupuestario y la política de dinero barato al servicio de la autarquía. Todavía en los cincuenta, Franco afirmaba que con democracia no había prosperidad y se declaraba proteccionista. Consideraba que España era un país privilegiado que podía bastarse por sí mismo. Como dice Fontana (1986) la experiencia española se proponía cambiar la teoría económica.

18. Este déficit en capital social puede entenderse en base a ciertos rasgos de la época: la desconfianza generada en una sociedad dividida en dos por la guerra civil; la intervención autoritaria y represora del régimen basada en el “orden y mando”, la cual impidió cualquier atisbo de libertad, destruyó la vida asociativa y sabotó las actividades cooperativas; la trayectoria de inestabilidad institucional constituía una senda que generaba incertidumbre sobre la futura evolución institucional; el carácter ni reglado ni limitado del Estado español genera un marco no fiable para la cooperación; el círculo vicioso de la economía española (déficit público, inflación, depreciación, proteccionismo,...) provoca la desconfianza de los agentes en precios y estabilidad económica e impide a los agentes cooperar;...

19. De este modo, en 1949 España obtiene un crédito privado del City Bank y en 1950 el Congreso americano le concede el primer crédito para ayuda específicamente económica. El acuerdo EEUU-España de 1953 supone un punto de inflexión en la alergia al exterior que tenía el régimen franquista.

20. Tanto a través de la imposición de un marco institucional que favorece sus intereses económicos como de la defensa e imposición de valores como el catolicismo o el antiliberalismo, despreciando todo lo que sonase a derechos individuales

21. De hecho, frente a las características de los gobiernos anteriores, el nuevo gobierno de 1951 realizó ciertos cambios políticos que reflejaban las contradicciones y conflictos entre reglamentación y liberalización, propias de un

proceso de adaptación. El decisivo cambio de gobierno de 1957 incorpora a un equipo de técnicos que acabarán logrando, no sin tensiones en el seno del gobierno, la aplicación de un paquete coordinado de políticas de reformas.

22. Desaparecen los controles de movimientos de población, las “cuentas especiales” son sustituidas por cambios múltiples, se suprimen las cartillas de racionamiento en 1952,...

23. En estos años, España experimenta una “revolución industrial” que permite que en 1958 la producción industrial prácticamente doble la de 1950, según González (1989).

24. De hecho, la OECE señalaba que las medidas del gobierno, que incorporaban también algunas medidas de comercio exterior, resultaban escasas y mal coordinadas.

25. Paralelamente, hacia 1958 se producían dos fenómenos de indudable relevancia para la posición exterior de la economía española: (a) por un lado, España ingresa en los organismos económicos internacionales (FMI, OECE, BM); (b) por otro, en diciembre de 1958 las principales monedas europeas apostaron por la convertibilidad externa.

26. Los primeros ocupaban órganos como el Consejo de Economía Nacional, el Ministerio de Industria o la Secretaría General del Movimiento. Los segundos estaban concentrados en el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comercio y el Servicio de Estudios del Banco de España.

27. En abril de 1959 el Informe de la Misión del FMI había recomendado a los *policy-makers* españoles apostar por la estabilización a través de la disciplina en la financiación del sector público, la moderación del crecimiento del crédito privado (a través del ejercicio de la política monetaria), la eliminación de las intervenciones que distorsionaban la asignación, y la liberalización del comercio exterior y los pagos (apostando por tipo de cambio único y realista de la peseta) (Fuentes, 1984). En esta misma dirección se dirigen las conclusiones de la OECE, así como las recomendaciones internas de los defensores de una nueva política económica.

28. En este sentido, una medida de especial relevancia fue la devaluación de la peseta y el establecimiento de un tipo de cambio único de sesenta pesetas por dólar.

29. La economía española se valió de una “renta de situación” por su proximidad geográfica a unas economías europeas en fase de gran dinamismo, lo cual se plasmó en factores como el crecimiento de flujos comerciales, el aumento de turismo hacia España o la llegada de

cuantiosa inversión extranjera que completa el ahorro nacional y genera efectos de arrastre (Requeijo, 1989).

30. Por ello se puede afirmar que corresponde al período 1959-1964 el mayor impulso reformador. Con la nueva coyuntura de acumulación de reservas exteriores se mata la voluntad reformadora en España (Fuentes Quintana, 1984).

31. En el período 1964-1975 se aplicaron en España tres Planes de Desarrollo, los tres con características bastante similares. No obstante, el Primer Plan (1964-1967) contó con un estudio general de la economía española, realizado fuera del país, con el que los demás planes no contaron. Este Plan, en el contexto más recesivo de 1967, acabó siendo prorrogado por un período de un año. La única novedad del Segundo Plan (1969-1971) fue la incorporación de unas señales de alerta que no pasaron de ser simples indicadores coyunturales. El Tercer Plan (1972-1975) plantea la búsqueda de la modernización económica, pero lo hace sin introducir la hipótesis de cambio político, la cual acabaría resultando tan relevante. Una presentación de estos planes puede verse en Tamames (1989).

32. Otro caso relevante de retroceso en el programa liberalizador se produjo en el sector financiero, en el cual se estableció un fuerte proteccionismo y una nula competencia interior que permitió a la banca vivir en una situación oligopolística donde aumentar sus beneficios y su participación industrial e influir en la política económica: es el “despotismo ilustrado financiero” que negó protagonismo al mercado y satisfacía ciertos intereses depredadores (Serrano y Costas, 1990; García Delgado y Jiménez, 1999).

33. El caso español resulta un buen ejemplo del argumento que defiende que cuanto más éxito tienen las dictaduras en transformar la economía -y con ello la sociedad- tanto más amenazadas están por el fracaso político (Maravall, 1995).

34. Los resultados de esta “crisis diferencial española” fueron fuertes procesos inflacionis-

tas, el rápido descenso de las reservas de oro y divisas, las continuas devaluaciones de la peseta de 1975 a 1977, la crisis industrial, la caída de los excedentes empresariales y de la inversión, y la crisis fiscal del estado en un escenario de desaceleración del crecimiento y aumento del desempleo.

35. En el verano de 1977 el gobierno Suárez llevó a cabo un proceso de prueba y error que fue descartando posibilidades. La no viabilidad del pacto social –debido a la falta de institucionalización de las organizaciones sindicales y empresariales– ni tampoco la de un gobierno de concentración dejaba abierta sólo la alternativa de una negociación política entre el gobierno y la oposición para salir de la crisis. De este modo, se produce un “pacto político con contenido de pacto social”: son los Acuerdos de Moncloa.

36. De hecho, incluso cuando en 1973 desde el Ministerio de Hacienda se formuló al gobierno una propuesta de reforma tributaria moderna que intentaba aumentar la recaudación y la justicia distributiva, el propio dictador, que creía que la reforma fiscal amenazaba con romper los contratos de apoyo al franquismo, se opuso radicalmente y paralizó la propuesta de reforma.

37. El nuevo cuadro fiscal establecido en 1977 se basaba en un impuesto de la renta (IRPF), en uno sobre patrimonio, en uno nuevo de sociedades y en uno sobre el volumen de ventas. Asimismo, el Plan Económico de Urgencia de 23 de julio de ese año ya incorporaba el delito fiscal, levantaba el secreto bancario, postulaba la lucha contra la elusión fiscal y realizaba una moratoria fiscal (que se convertía en una amnistía de facto).

38. La reforma fiscal de 1977 constituyó un elemento nuclear de la transición española y evitó crisis fiscales que hubieran inducido a imprimir dinero, provocando procesos inflacionarios (situación bastante común en las transiciones del comunismo a la democracia, en las cuales no existe un sistema fiscal suficiente).